

# 发育农村土地市场的深层思考

曾芬钰

(厦门大学经济系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 20 世纪 90 年代中期以来, 我国农民收入出现持续下滑态势。从根本上扭转这个局面, 关键在于农业结构要能随市场需求的变化而作相应调整。我国农业结构调整之所以对市场信号反映迟缓, 其中一个重要原因就是包括土地在内的农村生产要素市场发育严重滞后。而农村土地市场发育乃至有效运行, 有赖于建立清晰明确的产权制度。

**关键词:** 农村土地市场; 土地承包经营权; 流转

**中图分类号:** F301.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1007- 7685(2001)11- 0011- 05

## 一、发育农村土地等要素市场的重要性

中国农村改革的根本性变革, 是实行家庭承包责任制。这一制度性的变革带动了农民生产积极性的空前高涨, 促成了农村生产力的突发性释放, 与此相联系的是 1984 年以前农业生产和农民收入的超常规增长。但这种突发性的释放和超常规的增长, 毕竟是有限度的。我们没有任何理由指望这种超常规增长能够长期维持下去。1985 年以后, 中国的农业生产和农民收入进入常规增长的阶段, 乃是属于正常的经济现象。从 1989 年开始, 为改变连续多年(1985 年到 1988 年)粮食产量停滞徘徊的局面, 政府用行政强制手段, 严格控制农业劳动力流向城镇非农产业, 控制非统配农产品生产的发展, 以保证粮食总产量的较快增长。这样做固然迫使劳力、土地、资金由效益高的产业和作物流向效益低的粮食生产中去(逆市场机制运行), 达到粮食总产量增长的预期目的, 但却不可避免会导致农民收入的明显下降。

实践告诉我们, 农民收入能否保持稳定增长,

关键在于农村产品、产业结构以及与此相联系的农民就业结构是否能够随着农村经济的发展而不断调整。农村经济结构的成功转变, 是农民收入持续增长的首要条件。只有农村的产品、产业结构和农民的就业结构能不断地转移到附加值较高的农产品和非农产业上, 农民的收入才有可能随着农村经济的不断增长而不断提高。20 世纪 90 年代中期以来, 中国农产品持续增长而农民收入反而减少, 正是中国农村产品、产业结构和农民就业结构调整相对滞后的必然反应。只有沿着发育市场的方向深化改革, 才能为产品和要素的合理流动创造更好的条件, 才能通过地区间相对比较优势的发挥和地区内土地、劳力、资金配置的优化组合, 保持农民收入随着经济的发展而不断提高的喜人形势。如果不这样做, 而是向旧体制、旧的宏观政策环境复归, 使市场机制失灵, 要素无法流向效益高的作物和产业, 地区间的相对优势也就发挥不出来。即使通过政府的财政支持或政策强制, 使粮食总产量有所增长, 农民的实际收入也难以增长。

收稿日期: 2001- 08- 25

作者简介: 曾芬钰(1966- ), 女, 湖南湘潭人, 厦门大学经济系博士研究生。

# 改革开放论坛

在市场经济条件下,产品、产业结构和就业结构的调整是自发的、灵活的。中国农村经济结构调整对市场信号反映迟缓,固然有多方面原因,但其中一个重要原因,就是包括土地在内的农村生产要素市场发育的严重滞后。因为,以市场为导向的农村产品、产业结构的调整,是以要素结构的变动为前提的。由于每个农户所拥有的土地、劳力、资金、技术各不相同,每种产品对土地、劳力、资金、技术的需要组合也不一样。随着产品、产业结构的不断变动,最优的要素配置应是允许各种生产要素能自由地在各个农户之间的相互流动。完善而又发达的要素市场是产品、产业结构迅速按市场需求进行调整的基本保证。

从经济发展的角度看,发育要素市场比发育产品市场更重要。因为:(一)没有要素市场的资源配置只能发挥配置主体,即每个农户自身的相对比较优势,却无法利用农户间和地区间的相对比较优势,也无法借助于要素的流动来提高要素报酬率,这样的资源配置机制的优化程度极为有限;(二)通过发育要素市场,可以借助于落后地区以劳动力向发达地区流动,以及发达地区的科技、人才和资金向落后地区流动,形成土地、劳力、资金、技术的重新组合,并塑造发达地区经济拉动落后地区经济发展的有效机制,进而逐步缩小地区间经济发展水平的差距。开发农村要素市场也有利于落后地区剩余劳动力或资源在发达地区找到较好发挥作用的机会,为落后地区经济发展积累资金、信息和技术力量,从而有助于缩小乃至消除地区间的贫富差距。

最近几年,对于产品市场的建设,各级政府已做了许多工作,合同定购已普遍实行,粮食价格普遍放开,产品市场发育的步伐正在加快。而要素市场的发育仍相当迟缓。或者说,中国农村的生产激励机制已初步形成,但在市场配置资源却相对滞后。与此相联系,虽然农村的投资结构与产业结构已初步发生变化,但却没有取得根本性的突破,“大而全”、“小而全”的格局还没有根本性改变。出

现这种局面的根本原因,是农村产品市场与要素市场发育的不同步,或要素市场发育严重滞后于产品市场发育。由于上述原因,农民只能在原有结构的边际增量上调整投入结构,因而其调整的幅度不可能很大。从1985年开始的中国农村第二步改革(流通体制与产业结构的改革)之所以未能取得根本性的突破,一个极为重要的原因,就是缺乏市场的资源配置功能,致使眼前利益成了结构调整的诱因和动机。其演变的结果,不仅没有强化资源优势的发挥,提高资源稀缺的生产率和利用率,反而强化了农村产业结构的同构程度,导致农村经济发展的新不平衡。因此,加快包括土地市场在内的生产要素市场的发育,便成为进一步深化农村改革的突破口。特别需要指出的是,土地是农村最基本的生产要素,没有土地这一生产要素的流动,其他生产要素的流动就会受到很大限制。

## 二、制约农村土地市场发育的主要因素:产权制度

发端于20世纪70年代末期的中国农村经济体制改革,已大体上完成了农村微观经济组织的重新构造,即把农户塑造成为自主经营、自负盈亏的独立商品生产者与经营者,随之而来必然要求把深化农村经济体制改革的重点,放在如何为农民进入市场铺平道路。值得深思的是,当市场机制开始发挥作用的时候,越来越明显地感到,在农村微观经济组织的构造上,仍然存在着一些需要继续解决的深层次问题。

以家庭承包为主要内容的中国农村微观经济体制改革,其初衷仅仅是把它看成是一场经营制度而不是产权制度的变革,其改革的一个重要成果,即家庭经营形式的确立,也不过是对延续千百年的传统农业经营形式的再发现。然而,由于经营制度与产权制度的内在因果联系,使经营制度变革的同时,也不可避免地、静悄悄地引发一场产权制度的变革,这才是家庭承包责任制的精髓之所在。但家庭承包责任制的实行,并没有使广大农民获得统一的所有权、处置权和分配权,也就是说,

并没有构建出不同于传统集体所有制模式的新型产权制度,以适应农村社会主义市场经济发展的要求。

中国农村经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。而市场经济的有效运作,要求形成与之相适应的微观经济基础。这个微观经济基础必须有一个明晰化的产权。产权意味着社会绝大多数人对资产权力的认同。这种认同还意味着社会全体或社会某一部分人或某个人拥有全部资产或部分资产的所有权、处置权和收益权。产权的一个重要特点就是具有明显的排他性。因而,一旦产权不明晰,市场机制就无法正常运作。没有清晰明确的产权制度,市场经济活动主体之间的各种权利、责任就难以划分清楚,各种任意侵权事件乃至权利摩擦冲突必然是频繁地出现,并严重地扰乱市场经济的运行,降低市场经济配置资源的效率。

中国农村土地承包经营责任制的实行,为农村土地市场的形成和发育创造了必要的条件。因为从此之后,土地的权利被划分为所有权以及使用权,即实现“两权分离”。随着土地经营形式的发展和土地转让转包的实行,逐渐又划分出土地承包权、经营权、转让权、转包权等多种类型的权利。就其基本形式来说,一般划分为土地的所有权、承包权和使用权。中国农村土地的集体所有权,反映的是农村土地的集体所有关系。土地的承包权是集体成员的农户一种权利,反映的是作为集体成员的农户向集体承包土地的关系。土地的使用权是实际耕作者的一种权利,反映土地使用关系。明确这一权利是保证土地得到正常使用的条件。土地权利的划分和界定,是土地市场建设的基础,因为土地市场的每一项活动,都表现为权利的交换。土地权利的明确划分和界定,又是它们进入市场的前提。

当前中国农村土地产权制度存在的主要问题是:(一)就土地使用权来说,由于土地承包期的不稳定,如在执行过程中随意收回承包地,影响了农

民的投资预期与投资积极性,以及与此相联系的承包田的频繁调整,导致农民对土地使用的短期行为,由于乡镇企业等集体用地不计价,造成土地资源的严重消费;(二)就土地收益权来说,土地家庭承包经营之后,在统购统销制度和人民公社制度下形成的没有明确边界的地税制度,并没有从根本上改变。目前中国农村的地税制度,既有明税,又有暗税,而暗税虽软约束的,随意性相当大,往往夹杂着对农民的乱摊派、乱收费,实际上是对农民利益的严重侵害,引起农民的严重不满,极大地削弱了对农业生产的激励作用;(三)就土地的处置权来说,虽然法律上有规定,农村土地使用权可以转让、转包,但由于种种主客观原因,目前发生流转的土地还只有五个百分点。与此同时,在房地产迅速发展、地价猛涨的情况下,不少地方政府部门强行低价征收土地,剥夺农民对土地的所有权,使农民丧失土地所有者地位,也丧失土地资本化过程应取得的价值效益。

随着农村经济的发展,越来越多的农民逐步向非农产业转移。然而,这些已经不从事务农或主要不再务农的“农民”,虽然身在工厂,身在城镇,却仍然与土地保持着千丝万缕的联系,出于户籍制度的严格限制而把土地作为唯一的社会保障等因素的顾虑,这些“离土”甚至“离乡”的农民仍然把土地当作自己的安身立命之本,而不肯贸然放弃;同时由于承包土地须承担粮食定购等任务,而土地流转机制又未适时建立,因而相当一部分农民便成了往返于城乡的“两栖人”、奔波于农业和非农业之间的“兼业者”。由于农业比较利益偏低等因素,“兼业”产生的后果之一,就是农民对土地的粗放经营甚至撂荒。这就要求通过土地使用权的转让,建立土地集中机制以提高农业劳动生产率。

不论人们对发育农村土地市场的态度是否积极,广大农民在市场取向的推动下,已自发地干起来了。在那些经济比较发达、就业机会较多的地区,农民正以各种形式进行转让或转包。一些地方

# 改革开放论坛

政府根据形势的发展,采取更为积极的保护农民的利益。有些地方早几年就把土地承包期自发地延长到20年至50年不等,海南省甚至延至70年。有些地方出台了“增人不增地”的政策,在延长土地承包期的同时,实行土地的有偿使用,对于集体收回的农转非、孤寡去世、弃耕撂荒的土地,不再平均分配,一律实行招标发包。“增人不增地”切断了新增人口与土地之间的链条,这就势必产生一种向外的推力,刺激一些农户不再依恋有限的土地,而去开发非耕地资源或从事非农产业。为在公平与效益、稳定与流动之间建立起一种均衡关系,不少地区还实行了“两田制”,即把耕地分为“口粮田”和“承包田”。前者承担社会保障职能,人人有份;后者划方成片,引入效益原则进行适度竞争,由农民根据投标承包。“口粮田”只负担农业税,“承包田”则实行有偿使用,除向国家交纳农业税,向集体交承包费,并负担政府的定购任务。“两田制”的实施,有限度地促进了耕地使用权的流转,促进了劳动力与耕地的合理组合和配置,解除了从事非农产业“农民”的后顾之忧。

## 三、建立土地流转与集中制度的思路

今后在我国农业改革和发展中,我们不能把发展农业适度规模经营与实行家庭承包制度对立起来,动摇家庭承包制这个基础,但为发展农业适度规模经营,又必须形成相应的土地流转与集中机制。而家庭承包制的实行,标志着土地所有权与经营权的分离,同时农户所拥有的经营权又是由承包权利和使用权利组成的,且在发生土地流转过程中承包权和使用权会再次分离。因而,建立土地流转与集中制度的方向应是:明确所有权,稳定承包权,搞活使用权。在农业适度规模经营实践中,要特别强调尊重农民的土地承包权。只有这样,才能使农民对土地承包制建立起稳定的预期,同时,又不妨碍在各种条件成熟时启用土地承包权的流转和集中。无论土地承包权转让(有偿转让)给谁,今后土地如何增值,承包者对自己所承包的土地均享有应得的权益,不会白白地流失。这

无疑给转让土地承包权的承包户吃下长效的“定心丸”。这种“两权分离”机制的出现,为土地流转和集中打开了一条通道。如果土地承包关系是长期而又稳定,农户就会根据自己家庭的实际情况,来决定流出或者流入土地承包权,土地承包权流转市场才有可能发育起来;相反,如果土地承包关系不稳定,土地承包关系调整很频繁,农户还来不及自己决定是否转让土地承包权,土地承包权已经作了调整,那么,就只有土地的行政调整,而不可能形成土地承包权流转市场。所以,不是长期而又稳定的土地承包关系妨碍了土地承包权的流转,相反,恰恰是不断发生的土地承包权的行政性调整,妨碍着土地承包权流转市场的发育。

土地是农村最敏感的问题之一,因为这涉及千家万户的切身利益。实践表明,农村土地政策稍有风吹草动,哪怕是稍有细微变动,农民瞬息即会作出反应。对我国大部分地区大部分农民来说,土地仍然是基本的生产资料 and 主要生活来源。即使在经济比较发达地区,很多农民已离乡进城务工经商,却仍然不愿意放弃承包田。因为外面的世界充满了风险,他们既没有城里人的身份,也没有社会保障,一旦城里呆不下去,他们最后的退路、最后的家园、最后的保障,仍然是那么几亩地。稳定土地承包关系,是农村改革与发展的基本前提。只有土地承包关系稳定了,农民才会有长远预期,愿意增加土地投入,进行农田基本建设,提高土壤肥力;只有土地承包关系稳定了,农民才能解决后顾之忧,放心进城进厂,从事二、三产业,农村的分工分业和结构调整才能顺利进行;只有土地承包关系稳定了,产权明晰,管理规范,符合市场规律的土地流转机制才能真正建立起来。

党的十五届三中全会通过的《决定》指出:土地承包权流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行。即将正式颁布和实施的《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》规定:国家支持和保护土地承包经营权依法自愿、有偿流转。同时规定,土地承包经营权流转的形式包括转让、转包、入股、互换

等。所谓转让,即经发包方同意,承包方可将全部或部分承包土地的土地承包经营权,在承包期的剩余期限内全部转让给第三方,由第三方同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。所谓转包,即承包方可以在一定期限内将部分或全部承包土地的土地承包经营权转包给第三方,但承包方与发包方的承包关系不变。所谓入股,指的是承包方可以将土地承包经营权作为股份,进行股份制或者股份合作制经营,以入股的土地承包经营权作为分红依据。所谓互换,指的是承包方之间为方便耕种或各自需要,可以对属于同一集体经济组织的土地承包经营权进行互换。本文着重就承包经营权作价入股和“反租倒包”这两种形式作深入分析。

土地的股份合作制,也有人将其称作“股田制”。这种形式的土地承包经营权流转,主要发生在经济比较发达、农业劳动力已大量转向非农产业的地方(例如浙江省绍兴县从事二、三产业的劳动力占80%,土地流转率已超过40%)。股田制是在明确农村土地集体所有权、稳定农户家庭承包权、放活土地使用权的基础上,以土地承包合同为依据,以土地收益为基数,以土地使用权作股,变以人划地的集体所有为社区农户的股份共有,再经过公开竞争投包经营的一种土地制度。其内容包括两个基本方面:一是将现在的产权主体模糊、产权权能残缺的土地集体所有改革为社区农户土地股份共有;二是在土地股份共有的基础上,农户或企业对土地进行投包经营。合作社设置了农户承包权股、村集体所有权股。通过这种折股方式,农民的承包权、村集体的所有权这两种叠加在同一地上又互相分离的权益,成了可量化、可变现、可交易的股权。而农民与土地的关系,也发生了一定的变化,即由一块土地的部分占有(指承包权)者,变成自己股份的所有者,由一个被捆在土地上的人,变成了自由之身的股东。

土地使用权的“反租倒包”,指的是村集体经济组织或村民委员会向农户支付一定的资金,将农户承包地的经营权收归集体,集体再将其租赁给外来的公司、大户,或是在进行一定投资后再将其“倒包”给本村的部分农户。实行“反租倒包”一定要严格遵循农民自愿的原则,如果用各种手段强制农民“反租”土地使用权,甚至在“反租”之后实际上取消了农户的承包权,就违背了土地承包政策,侵犯了农民在土地上的基本权益。必须着重指出,家庭经营不仅是一种经营方式,也是农民的基本生活方式。因此,世界各国对于公司、企业进入农业都采取极为谨慎的态度,一般只允许其在农业的产前、产后领域从事经营活动,而对公司、企业进入农业的直接生产领域,则都有严格的限制。从我国的实际情况出发,应当鼓励公司、企业发展以“公司+农户”为主的农业产业化经营,为农户提供产前、产后服务。通过公司的带动,提高分散经营的农户的组织化程度,在家庭承包经营基础上,形成小群体、大规模生产格局,形成规模庞大的商品批量,使农户经营规模狭小难以形成规模经营的问题迎刃而解。国内外农业现代化的经验表明,在传统农业向现代农业转变过程中,需要改变的不是农业家庭经营本身,而是农业家庭经营的外部环境和条件,即如何为农业的家庭经营提供越来越完善的社会化服务。正是从这个意义上,我们说家庭承包经营既适应于传统农业,又适应于现代农业,具有很大的兼容性,不存在着生产力水平提高了就须改变的问题。

## 参考文献

- [1]许经勇,中国农村经济改革研究[M],北京:中国金融出版社,2001.
- [2]陈锡文,发育并规范土地使用权流转机制[J],经济日报,2001,08,11.

(责任编辑:耿玉春)